

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.283 du 1^{er} décembre 2021

A. 234.225/XV-4.819

En cause : **AYDIN** Hassan,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pierre LEJEUNE et
Sophie MATRAY, avocats,
rue des Fories, 2
4020 Liège,

contre :

la ville de Verviers,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Jérôme SOHIER, avocat,
chaussée de la Hulpe, 181/24
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 4 août 2021, Hassan Aydin demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la délibération du conseil communal de Verviers du 9 juillet 2021 adoptant une "motion de méfiance constructive à l'égard de l'ensemble du collège communal, déposée par les groupes P.S., M.R., N.V. et C.D.H." et de la délibération du conseil communal de Verviers du 30 juillet 2021 désignant les nouveaux membres du conseil de l'action sociale de Verviers » et d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Jean-François Neuray, alors premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 28 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 30 novembre 2021, le rapport a été notifié aux parties et celles-ci ont été informées que l'affaire sera traitée par une chambre composée de trois juges.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Pierre Lejeune, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Jérôme Sohier, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Isabelle Leysen, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Depuis les élections communales du 14 octobre 2018, la composition du conseil communal de la ville de Verviers se présente comme suit :

- PS : 13 sièges;
- MR : 6 sièges;
- CDH : 5 sièges;
- Ecolo : 4 sièges;
- Nouveau Verviers (NV) : 4 sièges;
- PTB : 3 sièges;
- PP : 2 sièges.

En voix de préférence, Muriel Targnion a obtenu le meilleur score avec 2999 voix et le requérant a, pour sa part, récolté 2388 voix.

2. Le 3 décembre 2018, le conseil communal de la ville de Verviers adopte le pacte de majorité signé par les groupes PS, MR et NV et installe Muriel Targnion comme bourgmestre ainsi que les échevins Maxime Degey, Jean-François Chefneux, Malik Ben Achour, Sophie Lambert, Alexandre Loffet, Freddy Breuwer et Sylvia Belly, suivant l'ordre de préséance fixé par ledit pacte.

3. Le 28 janvier 2019, le requérant, conseiller communal, est investi dans la fonction de président du centre public d'action sociale (CPAS).

4. Le 2 septembre de la même année, le conseil communal adopte un avenant au pacte de majorité déposé par les groupes PS, MR et NV pour remplacer, en qualité d'échevin, Malik Ben Achour par Konda Antoine Lukoki.

5. Le 28 juin 2020, une motion de méfiance constructive individuelle dirigée contre le requérant, signée par la majorité des élus des groupes PS, MR et NV, est déposée entre les mains de la directrice générale de la ville de Verviers. Le vote sur cette motion est fixé à l'ordre du jour de la réunion du conseil communal du 7 juillet 2020, qui sera annulée.

6. Le 7 juillet 2020, est déposée entre les mains de la directrice générale de la ville de Verviers, une motion de méfiance constructive collective contre l'ensemble du collège communal, signée par la majorité des élus des groupes PS, MR, NV et CDH.

7. Le 3 septembre 2020, une motion de méfiance constructive « mixte » est déposée tant à l'endroit de l'ensemble du collège qu'à celui de la bourgmestre, du requérant et de l'échevine Sophie Lambert, signée par la majorité des élus des groupes PS, MR, NV et CDH. Cette motion est associée à un projet de pacte de majorité où Jean-François Istasse est proposé comme bourgmestre et Maxime Degey, Cécile Ozer, Jean-François Chefneux, Sophie Lambert, Freddy Breuwer, Sylvia Belly et Konda Antoine Lukoki comme échevins tandis que le requérant est pressenti comme président du CPAS.

Sont annexées à la motion, les renonciations à exercer la fonction de bourgmestre signées par Malik Ben Achour, Konda Antoine Lukoki et Said Naji, qui avaient obtenu plus de voix de préférence que Jean-François Istasse.

8. Le 21 septembre 2020, le conseil communal de la ville de Verviers approuve la motion de méfiance « mixte » et adopte le pacte de majorité présenté le 3 septembre 2020.

À la suite du recours formé par Muriel Targnion et Alexandre Loffet, la suspension de l'exécution de cette délibération est ordonnée par l'arrêt du Conseil d'État n° 248.536 du 9 octobre 2020 pour les motifs qui suivent :

« L'article L1123-4 du CwaDEL dispose ce qui suit :

“ § 1^{er}. Est élu de plein droit bourgmestre, le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité adopté en application de l'article L1123-1.

En cas de parité de voix, l'ordre de la liste prévaut.

§ 2. Si le conseiller visé au § 1^{er} renonce à exercer cette fonction ou, sans préjudice de l'article L1123-14, s'il doit cesser définitivement d'exercer celle-ci, est élu de plein droit bourgmestre le conseiller de nationalité belge qui, après lui, a obtenu, dans le même groupe politique, le nombre le plus important de voix lors des dernières élections, et ainsi de suite.

Si tous les conseillers du groupe politique, partie à l'accord de majorité, qui a obtenu le plus de voix de préférence lors des dernières élections renoncent à exercer cette fonction, est élu bourgmestre le conseiller qui a obtenu le plus de voix de préférence dans le groupe politique, partie à l'accord de majorité, qui a obtenu le deuxième score en voix lors des dernières élections.

Sauf dans le cas visé par l'article L1123-1, § 5, le conseiller visé au § 1^{er} ou au § 2, qui figurait lors des élections à l'une des trois premières places de la liste des candidats visée à l'article L4112-4, § 2, et qui renonce à exercer la fonction de bourgmestre qui lui est dévolue ou qui, après l'avoir exercée, y renonce, ne peut pas être membre du collège communal au cours de la législature."

En l'espèce, les trois candidats qui figuraient sur les trois premières places de la liste et qui sont, par conséquent, susceptibles de faire l'objet de l'interdiction d'être membre du collège communal en cas de renonciation prévue par le paragraphe 3 de la disposition précitée sont, outre la première requérante, Hasan Aydin et Sophie Lambert.

La renonciation à un droit, tel que celui d'exercer la fonction de bourgmestre, ne se présume pas et ne peut se déduire que de faits non susceptibles d'une autre interprétation. À la différence des autres candidats élus ayant obtenu plus de voix nominatives que celui présenté comme bourgmestre dans le nouveau pacte de majorité, Hasan Aydin et Sophie Lambert n'ont pas expressément renoncé à la fonction de bourgmestre. Le pacte de majorité, que ces derniers ont signé, est précédé d'une motion de méfiance constructive mixte, comportant deux motions individuelles dirigées contre eux. L'intérêt d'une telle motion individuelle réside précisément dans la possibilité d'éviter qu'à la suite d'une motion de méfiance collective visant tout le collège communal, la même personne soit à nouveau élue bourgmestre par application de l'article L1123-4, § 1^{er}, du CwaDEL alors qu'elle n'est plus en mesure de s'appuyer sur une majorité du conseil communal.

En effet, même si une motion collective emporte le remplacement de l'ensemble du collège, y compris le bourgmestre, cela ne veut cependant pas dire que le bourgmestre sortant ne puisse plus être le nouveau bourgmestre dans la majorité alternative, eu égard à la combinaison des articles L1123-4 et L1123-14, du Code précité.

Dans son arrêt n° 214.529 du 11 juillet 2011, le Conseil d'État a admis que la motion individuelle d'une motion mixte puisse être dirigée contre un bourgmestre empêché qui n'exerce pas la fonction pour éviter qu'il ne puisse le faire à l'avenir. Dans cette mesure, il pourrait être admis, *prima facie*, que le même mécanisme soit utilisé à l'égard de celui qui devrait être élu de plein droit en application de l'article L1123-4, § 2, du CwaDEL à la condition que la motion de méfiance remplisse les conditions de recevabilité prévue par le Code précité, ce qui n'est pas contesté dans le moyen, mais également que cette motion individuelle précise expressément qu'elle vise l'exercice de la fonction de bourgmestre qui sera dévolue par l'application de ce mécanisme et non la fonction d'échevin, ou celle de président du CPAS, précédemment exercée.

Le conseiller communal acceptant une fonction d'échevin à la suite d'une telle motion ne pourrait être présumé avoir renoncé à exercer la fonction de bourgmestre qui lui est dévolue puisque l'adoption de cette motion a précisément pour but de faire échec à cette dévolution. À la différence de la motion individuelle concernant Hasan Aydin, la motion individuelle dirigée contre Sophie Lambert n'indique pas expressément qu'elle vise la fonction de bourgmestre et sa motivation formelle ne le précise pas non plus. Une telle motion ne peut, par conséquent, être considérée comme "dirigée contre le bourgmestre" au sens de l'article L1123-14, § 2, du CwaDEL.

Il en résulte, d'une part, que Sophie Lambert ne peut être assimilée à un "bourgmestre contre qui une motion de méfiance vient d'être votée", et, d'autre part, que la désignation d'un bourgmestre élu sur la même liste avec moins de voix ne peut s'interpréter, dans son chef, que comme une renonciation à exercer ladite fonction. Il en découle que l'interdiction prévue par l'article L1123-4, § 3, du CwaDEL est ainsi d'application. En désignant cette personne comme quatrième échevine, l'acte attaqué méconnaît cette disposition. Il ressort des pièces du dossier administratif que la motion de méfiance mixte n'a fait l'objet que d'un seul vote au sein du conseil communal de sorte qu'il n'est pas concevable de dissocier le volet collectif du volet individuel de cette motion et que dans ces conditions, c'est bien la motion dans sa globalité qui est irrégulière. ».

9. Le 26 avril 2021, le conseil communal de la ville de Verviers retire les décisions dont l'exécution était suspendue par l'arrêt du 9 octobre 2020, précité. Par son arrêt n° 251.514 du 16 septembre 2021, le Conseil d'État a jugé que le recours en annulation introduit contre ces décisions n'avait plus d'objet.

10. Le 26 juin 2021, une motion de méfiance constructive collective à l'encontre de l'ensemble du collège communal est déposée par les groupes PS, MR, NV et CDH. Le nouveau pacte de majorité prévoit Muriel Targnion comme bourgmestre et, dans l'ordre de préséance, comme échevins, Maxime Degey, Sophie Lambert, Jean-François Chefneux, Cécile Ozer, Alexandre Loffet, Freddy Breuwer et Antoine Lukoki. Gaëlle Denys est pressentie pour la présidence du CPAS.

11. La motion de méfiance collective et le nouveau pacte de majorité sont approuvés au conseil communal du 9 juillet 2021. La délibération, qui correspond au premier objet du présent recours, se réfère notamment à l'arrêt de suspension du 9 octobre 2020 ainsi qu'à un avis de l'autorité de tutelle considérant « que le dépôt d'une nouvelle motion de méfiance collective peut intervenir après la procédure de retrait, sans qu'un délai d'un an soit écoulé ».

12. Le 30 juillet 2021, le conseil communal de la ville de Verviers élit les nouveaux membres du CPAS. Cette délibération constitue le second objet du présent recours.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. Premier moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de la violation de l'article L1123-14, § 3, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CwaDEL) qui dispose comme suit, en son alinéa 2 :

« Lorsqu'une motion de méfiance à l'encontre de l'ensemble du collège a été adoptée par le conseil, aucune nouvelle motion de méfiance collective ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an ».

Le requérant souligne qu'une première motion de méfiance collective a été adoptée, le 21 septembre 2020, et qu'une seconde a été déposée, le 26 juin 2021, bien avant l'écoulement du délai d'un an.

Selon lui, le retrait de la première motion ne peut avoir pour conséquence de contourner le dispositif décréteil précité dès lors que l'intention n'est pas de refaire l'acte annulé (ou suspendu) mais de recommencer la procédure *ab initio*.

Il souligne que la théorie du retrait, d'origine purement prétorienne, devrait recevoir des aménagements, depuis que le Conseil d'État a le pouvoir de moduler les effets de ses arrêts d'annulation, et compte tenu des circonstances particulières de l'affaire. Il s'en réfère notamment à la volonté du législateur exprimée dans les travaux parlementaires, qui a souhaité garantir la stabilité de l'exécutif communal et ajoute que la fiction du retrait comporte, en l'espèce, « des tempéraments et que le fait même de l'existence de la délibération du 21 septembre 2020, s'imposait à l'autorité lorsqu'elle a statué ».

VI.2. Appréciation

Comme il ressort de l'article L1123-14, § 3, alinéa 2, du CwaDEL, lorsqu'une motion de méfiance à l'encontre de l'ensemble du collège a été adoptée

par le conseil communal, aucune nouvelle motion de méfiance collective ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an.

En l'espèce, une première motion de méfiance collective a été déposée le 21 septembre 2020 et une seconde le 26 juin 2021. Si entre ces deux actes, moins d'un an s'est écoulé, il y a toutefois lieu de prendre en considération la circonstance que la première motion a fait l'objet d'un retrait, le 26 avril 2021, à la suite de l'arrêt du Conseil d'État du 9 octobre 2020 ayant suspendu l'exécution de cette première motion de méfiance.

Par son arrêt n° 251.514 du 16 septembre 2021, le Conseil d'État a pris acte de ce retrait qui était devenu définitif n'ayant pas fait l'objet d'un recours, notamment de la part du requérant alors que celui-ci était présent lors de la séance du conseil communal du 26 avril 2021, et que ce retrait avait pour conséquence, dans son chef, de ne plus être « pressenti » comme président du CPAS de la ville de Verviers.

Par ailleurs, comme l'enseignent la jurisprudence et la doctrine majoritaire, un acte administratif irrégulier créateur de droits peut être retiré par l'autorité tant que le délai de recours en annulation est toujours en cours ou pendant toute la durée de la procédure en annulation jusqu'au prononcé de l'arrêt. Dès lors que le Conseil d'État a suspendu les effets de la première motion de méfiance collective jugeant que celle-ci n'était pas régulière, la partie adverse était en droit de procéder à son retrait avant le prononcé de l'arrêt en annulation.

L'effet rétroactif qui s'attache à ce retrait a pour conséquence que cette motion du 21 septembre 2020 est réputée n'avoir jamais existé en sorte que le prescrit de l'article L1123-14, § 3, alinéa 2, du CwaDEL est respecté.

Si le requérant critique aujourd'hui les effets liés à ce retrait, il aurait pu utilement contester le retrait lui-même ce qu'il s'est gardé de faire.

Il s'ensuit que, le premier moyen n'est pas jugé sérieux.

VII. Deuxième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article L1123-4, § 3, du CwaDEL et de la méconnaissance de l'autorité de chose jugée s'attachant à l'arrêt n° 248.536 du 9 octobre 2020 .

Le requérant fait valoir que Sophie Lambert figurait en troisième position sur la liste des candidats lors des élections communales du 14 octobre 2018. Il cite ensuite un des passages de l'arrêt n° 248.536, précité, et estime qu'il a été jugé que Sophie Lambert a renoncé à exercer la fonction de bourgmestre dans la législature en cours.

Or, il relève que le premier acte attaqué désigne cette personne en qualité de deuxième échevine en réitérant ainsi la même illégalité que celle commise par la partie adverse, dans sa délibération du 21 septembre 2020, et « violant, de ce fait, l'autorité de chose jugée de cet arrêt ».

VII.2. Appréciation

L'article L1123-4, § 3, du CwaDEL est rédigé comme suit :

« Sauf dans le cas visé par l'article L1123-1, § 5, le conseiller visé au § 1^{er} ou au § 2, qui figurait lors des élections à l'une des trois premières places de la liste des candidats visée à l'article L4112-4, § 2, et qui renonce à exercer la fonction de bourgmestre qui lui est dévolue ou qui, après l'avoir exercée, y renonce, ne peut pas être membre du collège communal au cours de la législature. »

Le moyen du requérant ne peut se comprendre que si l'on prend en considération la première motion de méfiance sans tenir compte de son retrait. Or, comme il a été souligné à l'occasion de l'examen du premier moyen, cette motion est réputée n'avoir jamais existé.

Quant à la nouvelle motion de méfiance qui est ici attaquée ainsi que le pacte de majorité qui l'accompagne, il est prévu cette fois de procéder à la désignation de Muriel Targnion comme bourgmestre, étant l'élue qui a obtenu le plus grand nombre de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix, lors des dernières élections communales. Dans cette perspective, aucun conseiller communal n'a dû renoncer à exercer la fonction de bourgmestre à la différence du scénario qui était envisagé dans la précédente motion de méfiance. Quant à la situation de Sophie Lambert, il n'est plus question d'une motion de méfiance

individuelle à son encontre, de même qu'elle n'a pas établi un acte de renonciation à exercer la fonction de bourgmestre.

Il n'est donc pas pertinent, en l'espèce, d'invoquer une violation de l'autorité de la chose jugée d'un arrêt qui a, par ailleurs, statué au provisoire et qui concernait une situation différente.

Le deuxième moyen n'est pas jugé sérieux.

VIII. Troisième moyen

VIII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de la violation de l'article L1123-4, §§ 1^{er} et 2, du CwaDEL.

Le requérant souligne que le premier acte attaqué désigne Muriel Targnion comme bourgmestre en tant que membre du groupe PS. Or, il relève que cette élue a été exclue du PS et qu'elle ne peut donc être considérée comme « le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité ».

S'il admet que l'article L1123-1 du CwaDEL prévoit que « Pour l'application du présent article et de l'article L1223-14, ce conseiller est considéré comme appartenant toujours au groupe politique quitté », il considère qu'elle implique une discrimination qui justifierait que la Cour constitutionnelle soit saisie de la question préjudicielle suivante :

« L'article L1123-1 du Code de la démocratie locale, en ce qu'il assimile un conseiller communal exclu ou démissionnaire d'un groupe politique aux autres conseillers de ce même groupe, non démissionnaires ni exclus, alors que le même Code attache des effets déterminants à l'appartenance d'un conseiller communal à un groupe politique, traite-t-il de manière égale deux situations essentiellement différentes et, de ce fait, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution ? »

VIII.2. Appréciation

L'article L1123-4, §§ 1^{er} et 2, du CwaDEL dispose comme suit :

« § 1^{er}. Est élu de plein droit bourgmestre, le conseiller de nationalité belge qui a obtenu le plus de voix de préférence sur la liste qui a obtenu le plus de voix parmi les groupes politiques qui sont parties au pacte de majorité adopté en application de l'article L1123-1.

En cas de parité de voix, l'ordre de la liste prévaut.

§ 2. Si le conseiller visé au § 1^{er} renonce à exercer cette fonction ou, sans préjudice de l'article L1123-14, s'il doit cesser définitivement d'exercer celle-ci, est élu de plein droit bourgmestre le conseiller de nationalité belge qui, après lui, a obtenu, dans le même groupe politique, le nombre le plus important de voix lors des dernières élections, et ainsi de suite. »

L'article L1123-1, § 1^{er}, du même Code dispose comme il suit :

« Art. L1123-1. § 1^{er}. Le ou les conseillers élus sur une même liste lors des élections constituent un groupe politique dont la dénomination est celle de ladite liste.

Le conseiller qui, en cours de législature, démissionne de son groupe politique est démissionnaire de plein droit de tous les mandats qu'il exerçait à titre dérivé tel que défini à l'article L5111-1. L'acte de démission, dûment signé, est communiqué au collège et porté à la connaissance des membres du conseil communal lors de la séance la plus proche. La démission prend effet à cette date et le procès-verbal de la séance du conseil communal en fait mention. Un extrait du procès-verbal est signifié aux organismes dans lesquels le membre siège en raison de sa qualité de conseiller communal.

Le conseiller qui, en cours de législature, est exclu de son groupe politique, est démis de plein droit de tous les mandats qu'il exerçait à titre dérivé tel que défini à l'article L5111-1.

L'acte d'exclusion est valable si :

1° il est signé par la majorité des membres de son groupe;

2° il est communiqué au collège.

L'acte d'exclusion est porté à la connaissance des membres du conseil communal lors de la séance la plus proche. L'exclusion prend effet à cette date et le procès-verbal de la séance du conseil communal en fait mention. Un extrait du procès-verbal est signifié aux organismes dans lesquels le membre siège en raison de sa qualité de conseiller communal.

L'exclusion ou la démission du groupe visé à ce paragraphe entraîne *de facto* la nullité de la déclaration d'apparement ou de regroupement éventuelle. Le conseiller concerné peut remettre une nouvelle déclaration d'apparement ou de regroupement, sans que celle-ci ne puisse influencer la composition des organismes para-locaux concernés.

Pour l'application du présent article et de l'article L1123-14, ce conseiller est considéré comme appartenant toujours au groupe politique quitté ».

Il ne ressort d'aucune disposition légale ou réglementaire que pour pouvoir participer à des élections communales et être élu, il faut nécessairement appartenir à un parti politique. Au niveau local, il est fréquent que des candidats se présentent et constituent leur propre liste sans que celle-ci soit soutenue par un parti politique. La légitimité d'un élu local réside dans le fait qu'il a été choisi par une majorité des citoyens de sa commune lors d'un scrutin respectant les règles de la démocratie dont le suffrage universel.

Les dispositions du CwaDEL précitées ne font que confirmer cette légitimité en précisant que si un élu est exclu de son parti politique, cela ne peut avoir pour conséquence de l'écarter des fonctions qu'il exerce au sein des organes mêmes de la commune. Le Conseil d'État n'aperçoit dès lors pas en quoi, il y aurait,

en l'espèce, une discrimination entre les élus exclus d'un parti politique et les élus toujours affiliés à un parti politique dès lors que cette appartenance à un parti politique n'est pas une condition d'éligibilité. Sur ce point encore, il ressort de la question préjudicielle que le requérant semble soutenir que le CwaDEL « attache des effets déterminants à l'appartenance d'un conseiller communal à un groupe politique » mais il ne précise pas davantage la portée de cette affirmation de sorte que le Conseil d'État n'est pas en mesure d'y répondre d'une manière plus circonstanciée.

En tout état de cause, le requérant a fait le choix de la procédure du référé ordinaire qui exige que le Conseil d'État se prononce rapidement et au provisoire sur son recours. Au regard de l'article 26, § 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État n'est pas tenu de poser cette question préjudicielle lorsque la demande est urgente et que le prononcé au sujet de celle-ci n'a qu'un caractère provisoire.

Au vu de ce qui précède, bien qu'exclue du parti socialiste, Muriel Targnion, étant élue avec le nombre de voix de préférence le plus important et relevant toujours de la liste qui a obtenu le plus de voix lors des dernières élections communales, remplit bien les conditions pour occuper la fonction mayorale.

Il s'ensuit que le troisième moyen n'est pas jugé sérieux.

IX. Quatrième moyen

IX.1. Thèse de la partie requérante

Le quatrième moyen est pris « de la violation de l'article L1123-14 du CwaDEL, du principe de motivation matérielle, de l'absence de motifs exacts, pertinents et admissibles en droit, du détournement de procédure et subsidiairement des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ».

Il comprend quatre branches.

À l'appui d'un premier grief, le requérant soutient que la délibération du conseil communal du 9 juillet 2021 adoptant une motion de méfiance constructive à l'encontre de l'ensemble du collège communal, premier objet du recours, viole l'article L1123-14 du CwaDEL en ce qu'elle n'empêche pas l'élection d'un « nouveau collège » mais sa reconduction, à la seule exception du requérant.

Dans les deuxième et troisième branches de son moyen, il fait valoir qu'il est contradictoire de prétendre que l'ensemble du collège n'a plus la confiance du conseil communal tout en reconduisant la même équipe à l'exception du requérant.

S'il admet que le contrôle des motifs d'une motion fondée sur des considérations politiques est marginal, il prétend qu'il n'en reste pas moins que l'adoption de ce qui correspond, dans la réalité des choses, à une motion de méfiance individuelle, constitue un détournement de procédure.

Dans la quatrième branche de son moyen, il se prévaut de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 156/2007 du 19 décembre 2007, où il a été dit pour droit que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs s'applique aux motions de méfiance individuelles.

IX.2. Appréciation

L'article L1123-14 du Cwadel dispose ce qui suit :

- « Art. L1123-14. § 1^{er}. Le collège, de même que chacun de ses membres, est responsable devant le conseil.
Le conseil peut adopter une motion de méfiance à l'égard du collège ou de l'un ou de plusieurs de ses membres.
Cette motion n'est recevable que si elle présente un successeur au collège, à l'un ou à plusieurs de ses membres, selon le cas.
Lorsqu'elle concerne l'ensemble du collège, elle n'est recevable que si elle est déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique formant une majorité alternative.
Dans ce cas, la présentation d'un successeur au collège constitue un nouveau pacte de majorité.
Lorsqu'elle concerne un ou plusieurs membres du collège, elle n'est recevable que si elle est déposée par la moitié au moins des conseillers de chaque groupe politique participant au pacte de majorité.
Le débat et le vote sur la motion de méfiance sont inscrits à l'ordre du jour du plus prochain conseil communal qui suit son dépôt entre les mains du directeur général, pour autant que se soit écoulé au minimum un délai de sept jours francs à la suite de ce dépôt. Le texte de la motion de méfiance est adressé sans délai par le directeur général à chacun des membres du collège et du conseil. Le dépôt de la motion de méfiance est, sans délai, porté à la connaissance du public par voie d'affichage à la maison communale. En cas de dépôt d'une motion de méfiance collective ou d'une motion individuelle à l'égard du président du C.P.A.S., le directeur général adresse sans délai le texte de la motion à chacun des membres du conseil de l'action sociale, si la législation qui est applicable au président du centre public d'action sociale prévoit sa présence au sein du collège communal.
Lorsque la motion de méfiance est dirigée contre un ou plusieurs membres du collège, ceux-ci, s'ils sont présents, disposent de la faculté de faire valoir, en personne, leurs observations devant le conseil, et en tout cas, immédiatement avant que n'intervienne le vote.

Elle ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres du conseil. Le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui le fondent. La motion de méfiance est examinée par le conseil communal en séance publique. Le vote sur la motion se fait à haute voix. L'adoption de la motion emporte la démission du collège ou du ou des membres contestés, ainsi que l'élection du nouveau collège ou du ou des nouveaux membres. § 2. Lorsqu'une motion visée au § 1^{er} est dirigée contre le bourgmestre, il est fait application, pour le remplacement de ce dernier, des règles contenues à l'article L1123-4, étant entendu que le bourgmestre contre qui une motion de méfiance vient d'être votée n'est plus pris en considération. § 3. Une motion de méfiance concernant l'ensemble du collège ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an et demi suivant l'installation du collège communal. Lorsqu'une motion de méfiance à l'encontre de l'ensemble du collège a été adoptée par le conseil, aucune nouvelle motion de méfiance collective ne peut être déposée avant l'expiration d'un délai d'un an. Aucune motion de méfiance concernant l'ensemble du collège ne peut être déposée après le 30 juin de l'année qui précède les élections. Au cours d'une même législature communale, il ne peut pas être voté plus de deux motions de méfiance concernant l'ensemble du collège ».

Les deux premières branches du moyen critiquent le fait que, par les actes attaqués, le conseil communal ne met pas en place un nouveau collège mais se contente de maintenir le collège sortant hormis le requérant.

Outre que ce constat n'est pas exact, puisque Sylvia Belly qui était présentée comme sixième échevine dans le précédent pacte de majorité, n'est plus reprise, en cette qualité, dans le nouveau pacte de majorité, il y a lieu de relever que l'ordre des échevins est également modifié, Sophie Lambert, par exemple, qui était troisième échevine devient deuxième échevine et Cécile Ozer devient quatrième échevine. En outre un poste de septième échevin est prévu alors que le collège sortant ne comprenait que six échevins.

Par ailleurs, l'article L1123-14 du CwaDEL n'empêche pas qu'une motion de méfiance soit déposée à l'encontre de l'ensemble du collège communal et que le nouveau pacte de majorité prévoie la mise en place d'une équipe assez identique à celle qu'elle remplace. Les équilibres politiques recherchés à la suite d'une motion de méfiance collective, peuvent résulter d'une nouvelle attribution des postes d'échevins et de celui du président du CPAS.

Ces deux premières branches ne sont pas jugées sérieuses.

Quant à la troisième branche, le requérant se limite à indiquer qu'il y a eu, en l'espèce, un détournement de pouvoir sans expliquer concrètement cette affirmation.

Le détournement de pouvoir n'est établi que s'il ressort du dossier que l'autorité a agi exclusivement dans un but illicite. Le Conseil d'État n'est cependant pas en mesure de répondre de manière circonstanciée à cette critique qui n'est pas étayée par le requérant.

En conséquence, cette troisième branche n'est pas jugée sérieuse.

Dans sa quatrième branche, le requérant reproche à la délibération du conseil communal de ne pas exprimer les motifs qui fondent sa méfiance à l'égard du collège communal ni d'ailleurs les motifs de sa confiance à l'égard du nouveau collège.

Comme l'a déjà souligné la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 156/2007 du 19 décembre 2007, « La motion de méfiance constructive réglée par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation est un instrument qui permet au conseil communal d'exercer sa compétence de contrôle politique à l'égard du collège communal ou à l'égard d'échevins à titre individuel. Le débat qui est mené à l'occasion d'une telle motion est, de par sa nature, axé sur la question de savoir si l'organe élu démocratiquement entend ou non maintenir sa confiance à l'organe exécutif ou à un membre de cet organe [...] ».

L'article L1123-14, § 1^{er}, du CwaDEL précise que le conseil communal apprécie souverainement, par son vote, les motifs qui fondent la motion de méfiance constructive. Les motifs de confiance ou de méfiance qui peuvent régner entre les membres d'une assemblée ou d'un collège démocratiquement élu, tel un conseil communal ou un collège, relèvent exclusivement de l'appréciation de ses membres et l'examen de ceux-ci est étranger au contrôle de légalité que le Conseil d'État peut exercer. La circonstance que le conseil communal dispose en l'occurrence d'un très large pouvoir d'appréciation, ou en d'autres termes, qu'il s'agisse d'une question de pure opportunité politique, a pour effet de restreindre la portée des moyens d'annulation qui contestent la légalité interne de l'acte attaqué.

En tout état de cause, le requérant ne formule aucune critique quant aux conditions relatives à la recevabilité de cette motion de méfiance collective laquelle précise qu'elle est déposée à l'encontre de l'ensemble du collège communal de Verviers, en vue de son remplacement, et qu'elle est signée par au moins la moitié des élus de chaque groupe politique qui présente une majorité alternative à savoir le PS, le MR, Nouveau Verviers et le CDH.

C'est donc bien un nouvel accord politique qui fonde le dépôt de cette motion de méfiance collective dont il a pu être débattu, lors de la séance du conseil communal du 9 juillet 2021, mais à laquelle le requérant n'a pas pris part, alors qu'à cette occasion, il aurait pu interpeller les auteurs de la motion de méfiance collective sur les raisons qui avaient guidé leur choix de procéder de la sorte. Il est également à noter que le requérant ne s'est pas présenté à la séance du conseil communal du 30 juillet 2021 lors de laquelle il a été procédé à l'élection des membres du conseil de l'Action sociale à la suite du nouveau pacte de majorité alors qu'il a été remplacé, à ce moment-là, par un nouveau président du CPAS.

Au vu de ces différents éléments, cette quatrième branche n'est pas jugée sérieuse en sorte que le quatrième moyen n'est également pas jugé sérieux..

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 1^{er} décembre 2021, par :

Pascale Vandernacht,	président de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Caroline Hugé,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht